

Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie?

Wim Voermans*



1 Referenda

Wanneer vond eigenlijk het eerste referendum plaats? Moeilijk te zeggen. Dat van Athene zo'n tweeëneenhalf duizend jaar geleden is in ieder geval een van de vroegst bekende voorbeelden. Een nare gebeurtenis. We schrijven 470 voor Christus. De stadstaat was in die jaren nog maar net een democratie¹ en ook nog maar net de klap te boven van de Tweede Perzische Oorlog (je weet wel, die waar de Perzen klop kregen van de Grieken bij de slagen van Thermopylae en Salamis). Eén van de kampioenen van die oorlog was generaal Themistocles, de man die Athene redde van de zowat zekere ondergang tegen de Perzische overmacht die in 480 zijn gram was komen halen voor een eerdere schermutseling bij Marathon. Slimme strateeg en bestuurder, die Themistocles.² Had net op tijd gezien dat Athene een vloot nodig had om te overleven en zette zich daar met alles wat hij had³ voor in. In een half jaar bracht hij het geld bij elkaar, bouwde de vloot, trainde de bevolking, en... won. Maar ondank is 's werelds loon: in 471 werd hij als leider uit Athene verbannen na een zogenaamd schervengericht,⁴ een ritueel waarbij inwoners van Athene een naam van een stadbestuurder op de achterkant van een scherf konden zetten. Kwam een naam vaak voor dan werd de bestuurder die het betrof voor tien jaar uit de stad gezet (met zesduizend scherven op je naam hoefde je helemaal nooit meer terug te komen). Tja, een verhaal van macht die corrupteert en wordt gecorrigeerd, of een typisch geval van referendumschade? Wie het weet mag het zeggen.

Dit klassieke voorbeeld laat direct de januskop van referenda zien. Aan de ene kant is een volksraadpleging in een democratie – letterlijk immers volksheerschappij – iets vanzelfsprekends en alleen maar toe te juichen, aan de andere kant hebben referenda donkere en destabiliserende kanten: ze kunnen worden gemanipuleerd en ze kunnen een vertegenwoordigend stelsel ondermijnen.

Aan de ene kant is een volksraadpleging in een democratie iets vanzelfsprekends en alleen maar toe te juichen, aan de andere kant hebben referenda donkere en destabiliserende kanten

Ik ga in dit artikel niet proberen alle argumenten voor en tegen het referendum nog eens op te rakelen, te wegen om dan te komen tot een soort uitkomst. Dat is al veel eerder en uitgebreider gedaan.⁵ Ik ga me ook niet wagen aan de vraag of we in Nederland op landelijk niveau een – al dan niet – correctief of raadplegend referendum zouden moeten hebben. Niet alleen is die discussie al eens gevoerd, het is ook moeilijk er conclusies aan te verbinden. Referenda zijn in de Nederlandse politiek en tot op zekere hoogte ook in de rechtswetenschap een soort geloofsartikel. Emotie en voorkeur spelen een grote rol bij de discussie en de afweging. Aan het eind van de dag gaat het er na alle argumentenwisse-

* Prof.dr. W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, maar natuurlijk eerst en vooral columnist van Ars Aequi.

1 Ongeveer vanaf 508 voor Christus.

2 Zie hierover ook het prachtige boek van T. Holland, *Persian fire; The First World Empire and the Battle for the West*, Abacus: London 2006 (in de Nederlandse vertaling van Jos den Bekker uitgebracht onder de titel *Perzisch vuur: De eerste supermacht en de strijd om het Westen*, Amsterdam: Atheneum – Polak & Van Gennep: 2007).

3 En wat Athene had trouwens. Als je het verhaal van de Tweede Perzische oorlog leest, dan realiseer je je pas goed hoe volstrekt toevallig het is dat de Atheense democratie, dé kribbe voor de latere Westerse democratie, heeft kunnen overleven en zelfs kunnen overwinnen. Hadden de Atheense inwoners niet de dromer Themistocles als strateeg gehad en niet – volstrekt toevallig – net een half jaar voor de inval van de Perzen een enorme zilvermijn vlak bij de stad ontdekt (waarmee ze de vloot die ze zo nodig hadden konden betalen), dan hadden ze geen schijn van kans gehad. Zo zie je maar: toeval doet ertoe.

4 Ook wel 'ostracisme' genoemd.

5 Zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie-Biesheuvel, *Relatie kiezers – beleidsvorming; referendum en volksinitiatief*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985.

ling meestal alleen maar om of je gevoel je ingeeft of je er voor of tegen bent. Objectief wegstrepen of wegen van voor- en nadelen is eigenlijk niet te doen. Er is wel onderzoek naar de effecten van referenda gedaan,⁶ maar het is heel lastig in objectieve zin te meten welke precieze gevolgen referenda hebben voor waarden zoals de participatie van burgers in politieke processen, legitimiteit van besluitvorming, het functioneren van de democratie, het representatieve stelsel, et cetera. De oorzaak-gevolgrelaties liggen hier heel ingewikkeld en zijn moeilijk grijpbaar. En dan zijn de effecten van een referendum ook nog eens sterk afhankelijk van de context:⁷ wat voor een politiek en constitutioneel systeem, wat voor soort vraagstelling, welke politieke verhoudingen, bestaat er een referendumtraditie, zijn er veel ervaringen? Kortom, of een landelijk referendum – want daartoe ga ik me beperken⁸ – wel of geen goede zaak is voor een land, is moeilijk wetenschappelijk vast te stellen. Waar je wel iets over kunt zeggen zijn de kritische factoren. Als je eenmaal een referendum hebt, welke elementen of omstandigheden bepalen dan de mate van tevredenheid ermee? Daarover verschijnen de laatste tijd aardige studies.

Of een landelijk referendum wel of geen goede zaak is voor een land, is moeilijk wetenschappelijk vast te stellen. Waar je wel iets over kunt zeggen zijn de kritische factoren

2 Referenda in moderne democratieën

a Representatieve stelsels

Een landelijk referendum maakt geen vanzelfsprekend deel uit van het basispakket of de *survival kit* van de democratische rechtsstaat. Je kunt een hele keurige democratie zijn zonder dat het volk rechtstreeks, als deelnemer bij publieke besluitvorming betrokken wordt. Een democratie geldt als een volwaardige democratie ook al bestaat de mogelijkheid tot het houden van een referendum er niet.⁹

In veel moderne democratieën, zoals die vanaf het midden van de negentiende eeuw tot ontwikkeling zijn gekomen, praat de bevolking mee over het landsbestuur

via periodiek gekozen vertegenwoordigers; afgevaardigden met een mandaat van het electoraat die zitting hebben in een (mede) besluitvormend orgaan, zoals een parlement. De meeste – zeker de Westerse – democratieën kennen zo'n representatief stelsel en daarmee samenhangende verkiezingsstelsels. Ben je het als kiezer niet eens met de beslissingen die namens jou door een volksvertegenwoordiger worden genomen, dan kun je die vertegenwoordiger daarop aanspreken (wellicht via de politieke partij waartoe die vertegenwoordiger behoort). Helpt dat niet dan kun je in de daaropvolgende verkiezingen kiezen voor een andere vertegenwoordiger. Dat is natuurlijk wel een heel indirecte manier van 'volksheerschappij', die een grote wissel trekt op de oplettendheid, het geheugen en het geduld van een kiezer.

Een landelijk referendum maakt geen vanzelfsprekend deel uit van het basispakket of de survival kit van de democratische rechtsstaat

In moderne verhoudingen kennen – zo weten we – vertegenwoordigende stelsels belangrijke tekortkomingen. Ten eerste is er het *representatieprobleem*.¹⁰ Bij beleids- en besluitvorming kan gedurende de rit van verkiezing naar verkiezing een situatie ontstaan waarbij de representativiteit van een parlement in het gedrang komt. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer volksvertegenwoordigers een besluit moeten nemen over iets waarmee in het verkiezingsprogramma geen rekening was of kon worden gehouden. De vertegenwoordigers zijn dan op hun eigen bakens aangewezen. Ze moeten dan beslissen zonder een duidelijk mandaat en dat kan leiden tot uitkomsten die onvoorspelbaar zijn of onbegrijpelijk voor de kiezers, zeker in tijden waarin politieke groeperingen veel minder een duidelijke ideologische of culturele agenda hebben dan vroeger. Het is tegenwoordig vaak een verrassing hoe een volksvertegenwoordiger of politieke fractie zich gedurende de rit gaat gedragen, ook al vanwege de noodzaak van meerderheidsvorming en stabiel bestuur ('steunen van de coalitie'). Een tweede tekortkoming van moderne vertegenwoordigende stelsels (toch ook bedoeld als doorgeefluik van de wil van de kiezer) is dat, om te kunnen besluiten, coalitievorming of compromisvorming nodig is. Daardoor kan de

6 Ook in rechtsvergelijkende zin. Klassiek is het werk van Piet Gilhuis waarin hij een rechtsvergelijking maakt tussen referenda in landen in Europa (Zwitserland, Denemarken en Frankrijk – al komen er ook nog voorbeelden uit andere landen voorbij): P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie* (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Samson 1981.

7 Gilhuis 1981, p. 309.

8 Lokale referenda zijn er in vele soorten en maten. Tussen 1912 en 2007 werden er alleen al in gemeenten 137 gehouden, vaak in relatie tot gemeentelijke herindeling. Zie voor een overzicht www.referendumplatform.nl/share/files/8_905874/gehoudenreferenda.pdf (laatst geraadpleegd op 28 april 2011).

9 Daar denkt iemand als Bogdanor, een heel knappe Britse constitutionalist, iets anders, of laten we zeggen, genuanceerder over. Hij stelt vast dat 'in the last resort, the arguments against the referendum are also arguments against democracy, while acceptance of the referendum is but the logical consequence of accepting the democratic form of government.' V. Bogdanor, *The People and the Party System. The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1981, p. 93.

10 Zie de commissie-Biesheuvel 1985, p. 12.

effectiviteit van besluitvorming in het gedrang komen doordat het bijvoorbeeld niet lukt om (tijdig) een beslissing te nemen. Ook kan het tot resultaat hebben dat een verwaterd compromisbesluit wordt vastgesteld of een besluit dat niet wordt gedragen. Deze tekortkomingen van vertegenwoordigende stelsels kunnen leiden tot legitimiteitsproblemen bij het doorzetten van overheidsbesluiten. Niet-aanvaarding van besluiten in moderne democratieën heeft allerlei serieuze gevolgen. De besluiten zelf kunnen ineffectief worden en er kan op onvoorspelbare manieren ‘wraak’ worden genomen bij de stembus. Vandaar dat moderne politici en bestuurders er baat bij hebben en er ook van alles aan doen om in de pas te blijven met de wens van de kiezer. Volksraadplegingen worden wel gezien als oplossingen voor optredende breuken en kloven tussen kiezer en gekozene. Door een vraagstuk waarmee de gekozenen worstelen (of hebben geworsteld) gedurende de rit in een referendum voor te leggen aan de kiezers (dus niet bij periodieke verkiezingen) kun je aan de weet komen wat de kiezer werkelijk over het voorgelegde vraagstuk of besluit denkt. Een referendum kan op die manier niet alleen gebruikt worden om de mening van de kiezers te *peilen*, het kan ook worden gebruikt als een *reality check*, een correctie op een besluit of beleid dat met medewerking van volksvertegenwoordigers is vastgesteld. Daarin schuilen natuurlijk ook weer risico's: referenda kunnen moeizaam bereikte politieke compromissen onderuit schoffelen, integrale en brede afwegingen bemoeilijken en (daarmee) ook de positie en verantwoordelijkheden van gekozen volksvertegenwoordigers ondermijnen.¹¹ Daarover hieronder meer.

Volksraadplegingen worden wel gezien als oplossingen voor optredende breuken en kloven tussen kiezer en gekozene

b Wat is een referendum?

Referenda bestaan al lang. We nemen wel aan dat de moderne, Westerse wortels van referenda gezocht moeten worden in Zwitserland, waar gedurende het Zwitserse Eedgenootschap (1291-1798) al net als in de latere Nederlandse Republiek,¹² een afgevaardigde van een kanton (onderdeel van het Genootschap) alleen in kon stemmen met confederale besluiten buiten zijn eigenlijke volmacht onder het voorbehoud ‘ad referendum’. Het besluit

werd dan alsnog ter goedkeuring voorgelegd aan het kanton. In de negentiende eeuw ontwikkelde zich op die basis in Zwitserland – mede als reactie op het jonge representatieve stelsel dat ze daar hadden – een referendumpraktijk. Eerst als een soort veto, maar later na de grondwetsherziening van 1848 met de mogelijkheid om via een landelijk referendum zaken aan de kiezer voor te leggen, zelfs wetgeving.¹³ Wellicht onder invloed van de goede Zwitserse ervaringen, maar zeker ten gevolge van de democratiseringsgolf die over Westerse staten heen rolde vanaf het einde van de 19e eeuw, is het referendum in veel andere democratieën geïntroduceerd.¹⁴

Een referendum is een volksstemming over een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, zo wordt wel aangenomen

Tot nu toe heb ik over het referendum als een bekend verondersteld fenomeen gesproken, maar wellicht is het goed preciezer te bepalen wat we onder een referendum verstaan, als we de betekenis ervan verder willen doorgronden. Een referendum is een volksstemming over een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, zo wordt wel aangenomen.¹⁵ Met deze definitie wordt duidelijk dat een referendum iets anders is dan een zogenaamd volksinitiatief, zoals we dat kennen in bijvoorbeeld artikel 11, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Op grond van dat Verdrag kunnen burgers van de Unie (meer dan één miljoen) een verzoek tot de Commissie richten om een bepaald voorstel in te dienen. Bij het volksinitiatief is er dus niet eerst een actie of idee van een staatsorgaan waarop wordt gereageerd, maar juist sprake van spontane actie zonder tussenkomst van staatsorganen. Om die reden wordt ook wel terecht beweerd dat een referendum geen vorm van directe democratie is: een referendum veronderstelt voorafgaande actie van een overheidsorgaan, het gaat – in moderne verhoudingen – uit van (het functioneren van) een representatief stelsel. Echte referenda gaan over zaken en niet over personen: volksraadplegingen over kandidaturen van personen of (aanblijven van) ambtsdragers

11 Zie de commissie-Biesheuvel 1985, p. 14-15. Zie ook A.H.M. Dölle, ‘Referenda en het gevaar van de belangendemocratie’, *Openbaar bestuur*, 2001-12, p. 6-12.

12 Hieraan hebben we – zo wordt door sommigen wel geloofd – de uitdrukking ‘op z’n elfendertigst’ overgehouden: Friese afgevaardigden moesten terug naar de besturen van de 11 steden en 30 grietenijen om die te raadplegen als hun mandaat in de Staten-Generaal ontoereikend was. Er wordt echter getwijfeld aan die herkomst, zie: www.onzetaal.nl/advies/elfendertigst.php (laatst geraadpleegd op 29 april 2011).

13 Zie B.F. Steur (red.), *De keuze om te kiezen* (met bijdragen van M.H. Kleinsma en N. Kastelein), 's-Gravenhage; Elsevier 2005, p. 13-14; Gilhuis 1981, p. 28 en p. 43-54.

14 Steur 2005, p. 12.

15 H. Koning, *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij 1995, p. 231. Koning sluit hiermee aan bij de definitie van Gilhuis 1981, p. 28.

duiden we aan als *plebisciet*.¹⁶ Ook de befaamde *recalls* zoals die bijvoorbeeld in de Amerikaanse staat California sinds 1911 mogelijk zijn, behoren tot deze familie.

Er zijn verschillende soorten referenda. Het meest bekende onderscheid is dat tussen de bindende en raadplegende referenda

c Soorten en maten

Er zijn verschillende soorten referenda. Het meest bekende onderscheid is dat tussen de bindende en raadplegende referenda.¹⁷ Het woord zegt het al: bij een bindend referendum is de uitslag bepalend voor de uitkomst van de besluitvorming, raadplegende referenda laten de theoretische mogelijkheid dat het bevoegde staatsorgaan alsnog anders beslist dan de uitslag van de volksraadpleging indiceert. Referenda – zeker landelijke – brengen echter meestal een schokgolf te weeg en veroorzaken een dermate grote politieke druk dat ook bij raadplegende referenda een volksvertegenwoordiger zich snel gedwongen zal voelen te besluiten conform de uitslag van het referendum. Een tweede onderscheid is dat tussen obligatoire en facultatieve referenda. Van een obligatoir referendum is sprake wanneer bijvoorbeeld de Grondwet bepaalt dat over een bepaalde zaak een referendum moet worden gehouden. Zo kent bijvoorbeeld de Deense Grondwet de verplichting referenda te houden over de goedkeuring van bepaalde verdragen die soevereine bevoegdheden overdragen, zoals het Verdrag van Lissabon.¹⁸ Ook wordt er wel – ten derde – onderscheid gemaakt naar het stadium van de besluitvorming: is er al een besluit of nog niet? Referenda over een vastgesteld of ontwerpbesluit merken we aan als correctief. Betreft een referendum niet meer dan een voornemen of een denkrichting, dan merken we dat aan als niet-correctief. Ook wordt wel onderscheid aangelegd naar het soort besluit waarover een referendum wordt gehouden. Er worden in Nederland, kijkend naar de vorm of afkomst van het besluit of voorstel, over het algemeen vier soorten referenda onderscheiden, te weten:

- grondwetsreferenda (over een voorstel tot aanname of wijziging van de Grondwet);
- wetgevingsreferenda (over een voorstel tot aanname of wijziging van parlementaire wetten);

- verdragsreferenda (over de goedkeuring van verdragen); en
- bestuursreferenda (over een concreet besluit of voorgenomen besluit – zoals een gemeentelijke herindeling of de aanleg van een groot infrastructureel werk).¹⁹ Er zijn dus veel verschillende soorten en maten die we onderscheiden.

Er worden in Nederland, kijkend naar de vorm of afkomst van het besluit of voorstel, over het algemeen vier soorten referenda onderscheiden

Butler en Ranney, die wereldwijd naar het verschijnsel van referenda keken, hanteren een wat ander uitgangspunt. Hun vertrekpunt voor classificatie is de aard van de onderwerpen waarover referenda meestal gaan.²⁰ De frequentie van bepaalde onderwerpen als indelingsmaatstaf. Zij stellen vast dat landelijke referenda wereldwijd vaak de volgende zaken tot voorwerp hebben:

- a) constitutionele vraagstukken (na een revolutie, burgeroorlog, o.i.d. zoeken landen vaak een legitimatie van een nieuw regime waarvoor dan een referendum wordt gehouden dat ook direct de status kan hebben van een constituant (grondwetgevende vergadering));
- b) territoriale vraagstukken (bijvoorbeeld na dekolonisatie, het uiteenvallen van een staat – zoals de Sovjet Unie of Joegoslavië, of de verzelfstandiging van bepaalde regio's);²¹
- c) ethische vraagstukken (vooral vraagstukken die niet direct langs normale partij-ideologische lijnen kunnen worden opgelost, zoals abortus, echtscheiding en euthanasie); of
- d) andere vraagstukken (een restcategorie).²²

d Opmars van de referenda in de wereld

Over het wel of niet van een referendum valt hartstochtelijk te debatteren. Toen de commissie-Biesheuvel zich in 1985 in beginsel positief uitsprak over de mogelijkheid van correctieve, consultatieve landelijke referenda in Nederland veroorzaakte dat onmiddellijk een soort lawine van bezwaren die de commissie keurig opnam in het eindrapport. Zo werd tegen de mogelijkheid van een landelijk referendum ingebracht dat het onverenigbaar zou zijn met het vertegenwoordigende stelsel

16 Zie Gilhuis 1981, p. 29-30.

17 Gilhuis 1981, p. 31-33.

18 Artikel 42 van de Constitution (Constitutional Act).

19 De indelingen en onderscheidingen zijn ontleend aan Steur 2005, p. 15 en 16.

20 Ze gebruiken daarbij gegevens uit een periode tussen ca. 1800 en 1993. Butler en Ranney 1994.

21 David Butler & Austin Ranney (eds.), *Referendums around the World; The Growing Use of direct Democracy*, London; Macmillan 1994.

22 Zie Butler & Ranney 1994, p. 2-3.

(het kan het mandaat en de verantwoordelijkheid tot brede afweging van volksvertegenwoordigers doorkruisen of frustreren). Daarnaast zou het landelijk referendum de kiezersinvloed weinig vergroten, het risico van plebiscitair misbruik doen ontstaan, als middel ondoelmatig zijn, politieke partijen onderuit halen, vraagstukken simplificeren en isoleren, een te machtig wapen opleveren voor bepaalde groepen, de mogelijkheid bieden vraagstellingen te manipuleren, leiden tot vertraging, onduidelijke uitslagen genereren, een conserverende werking hebben, polariseren, et cetera.²³ De voorstellen werden dan ook niet overgenomen. Nederland is al vele jaren een wat referendum-avers land.²⁴

Wat je verder ook van referenda vindt, het ziet er wel naar uit dat nationale referenda in de wereld in opmars zijn. Maar liefst 99 landen (van de ca. 123 democratieën met periodiek gekozen volksvertegenwoordigingen wereldwijd) hebben tussen 1845 en 1993 wel een of meerdere keren een landelijk referendum gehouden.²⁵ Ook de totale aantallen laten en duidelijke groei zien in de afgelopen eeuw. Aan die lijst kan Nederland inmiddels worden toegevoegd (referendum over de Europese Grondwet in juni 2005), samen met nog een enkel land, wat de teller per 2011 zeker boven de 100 brengt.

Wat je verder ook van referenda vindt, het ziet er wel naar uit dat nationale referenda in de wereld in opmars zijn. Maar liefst 99 landen hebben tussen 1845 en 1993 wel een of meerdere keren een landelijk referendum gehouden

Wat verklaart die groeiende populariteit? Dat is nog niet zo eenvoudig helder vast te stellen. Het heeft zeker van doen met de behoefte aan verdere democratisering van overheidsbesluitvorming en de daarmee gepaard gaande zucht naar directe(re) participatie bij overheidsbesluitvorming. Ook hangt het ongetwijfeld samen met het feit dat algemene en langdurende mandaten voor volksvertegenwoordigers niet meer als beste, vanzelfsprekende of exclusieve uitdrukking van de democratische gedachte worden gezien. Ook is de positie en betekenis van politieke partijen als vertolkers van de gevoelens van het electoraat sterk veranderd en dat heeft merkbaar de behoefte aan

referenda vergroot.²⁶ Daarbij komt dat allerlei technieken ons steeds beter in staat stellen mee te kijken in de besluitvormingskeuken van de overheid. Er is ook meer informatie over de overheid beschikbaar en moderne informatie- en communicatietechnologie staat ons toe steeds sneller een groot aantal meningen om te zetten in bevindingsscores (denk daarbij vooral aan de populariteit van *polls*, *approval ratings* en politieke 'barometers'²⁷). En als je beter mee kunt kijken, dan groeit – zo mag je aannemen – ook de behoefte om mee te kunnen sturen. Daarbij komen nog de voorbeelden – en soms goede ervaringen – van landen waarin landen referenda worden gehouden. Een aantal landen – waaronder steevast Zwitserland – geldt als gidsland of toch op zijn minst als inspiratiebron. Ook eigen referendumervaringen inspireren zeker, al is het niet zo, zo stellen Butler en Ranney, dat als eenmaal een referendum wordt gehouden in een land dat ook automatisch leidt tot meer referenda.²⁸

Niet zo heel verwonderlijk blijkt er in de twintigste eeuw enige samenhang te bestaan tussen het voorkomen van een referendum en het moment van de afkondiging van een (nieuwe) grondwet

Als je de wereldlijst van landelijke referenda tussen ca. 1790 en 1993 doorleest (helaas stopt de mij beschikbare telling daar),²⁹ dan valt op dat er sprake is van een toename van het aantal landen waar referenda worden gehouden, maar dat de meeste daarvan maar één of enkele keren een landelijk referendum hebben gehouden. Op dat patroon bestaan maar enkele uitzonderingen. Zo kent Zwitserland een intensieve referendumpraktijk (meer dan 400 sinds 1848), net als Californië in de Verenigde Staten (290 sinds 1912 – al heten ze daar *initiatives*, ook als ze dat niet werkelijk zijn)³⁰ en Australië (vooral op deelstaatsniveau). Tussen de landen met een matig frequente referendumpraktijk (meer dan 10) treffen we Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Egypte, de Filipijnen, Uruguay en Nieuw-Zeeland aan. Het is moeilijk daarin een regelmatig patroon te lezen. Suksi³¹ heeft in 1993 eens gekeken of er – statistisch gezien – verklarende factoren zijn aan te wijzen voor het voorkomen van referenda. Ook hij moet

23 Commissie-Biesheuvel 1985, p. 15-21.

24 Andeweg en Thomassen vermoeden dat de weerstand tegen referenda na de kater van het referendum over de Europese Grondwet in 2005 de tegenzin van gevestigde partijen tegen referenda alleen nog maar heeft vergroot. Daarmee wordt Nederland internationaal gezien steeds meer een van de achterblijvers voor zover het gaat om een verdere democratisering van politieke besluitvorming. Zie R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen, *Naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 117.

25 Zie bijlage A in Butler & Ranney 1994.

26 Zie o.a. Andeweg & Thomassen 2011, p. 97-105.

27 In wezen functioneren *polls* en *approval ratings* nu al vaak als verkapt referendum. Politici houden er steeds meer rekening mee.

28 Wereldwijd is er geen bewijs voor de stelling dat 'referendums are habit forming', zo stellen Butler & Ranney vast. Alleen in sommige staten van de Verenigde Staten, in Italië en Zwitserland is sprake van een exponentiële toename van referenda. Butler & Ranney 1994, p. 3.

29 Zie Butler & Ranney 1994, Appendix A.

30 Zie de *Historical study of initiatives from the year 1912 through December 2002*. Secretary of State (CA) Elections Division www.sos.ca.gov/elections/init_history.pdf (laatst geraadpleegd op 29 april 2011).

31 M. Suksi, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht/Boston/London; Martinus Nijhoff 1993.

32 Suksi 1993, p. 177-178.

33 Suksi 1993, p. 176.

34 In die lijn van denken is representatieve democratie een soort noodzakelijk filter op vormen van directe democratie. Directe democratie en referenda kunnen namelijk leiden tot 'ochlocratie'. Dat is een moeilijk te vertalen woord in het Nederlands en betekent zoiets als 'bestuur door het gepeupel'. De Engelse vertaling 'Mob rule' brengt nog beter de pejoratieve bijbetekenis van het woord in beeld. Alleen via representatieve democratie kan dit worden voorkomen. Directe democratie en referenda enerzijds en representatieve democratie zijn, volgens deze lijn van denken, principieel onverenigbaar. M. Setälä & T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, Oxford: Routledge 2009.

35 Butler & Ranney 1994, p. 3-4.

36 Butler & Ranney 1994, p. 4.

37 Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de deelstaat Californië van de Verenigde Staten van Amerika. Door het veelvuldige gebruik van referenda en de mogelijkheid van *call back* (terugroepen van politici gedurende de ambtstermijn) lijkt het steeds lastiger te worden een gezond financieel en economisch beleid te voeren. Verhogen van belastingen om de publieke schuldenlast te verminderen lijkt heel moeilijk. Het Nederlandse televisieprogramma *Tegenlicht* zond in mei 2004 een documentaire uit onder de titel 'Democratie voor gevorderden' waarin respondenten uit de Verenigde Staten zelf referenda zien als één van de oorzaken van de deplorabele financiële toestand van Californië (en toen moest de financiële crisis nog komen). Zie <http://tegenlicht.vpro.nl/afleringen/2003-2004/democratie-voor-gevorderden.html> (laatst geraadpleegd op 27 april 2011).

bekennen dat er weinig harde samenhangen zijn aan te wijzen tussen het politieke en constitutionele systeem van een land en het voorkomen van referenda. Niet zo heel verwonderlijk blijkt er in de twintigste eeuw wel enige samenhang te bestaan tussen het voorkomen van een referendum en het moment van de afkondiging van een (nieuwe) grondwet.³² Voorstellen van een constituant worden inderdaad nogal eens per referendum voorgelegd aan de bevolking en ook herzieningen van een grondwet worden wel gerefereerd. Ook het lijstje van de referenda die wereldwijd tussen 1790 en 1993 zijn gehouden laat een sterke vertegenwoordiging van grondwettelijke referenda zien. Daarbuiten zijn niet zo snel statische samenhangen te vinden, buiten dan een wat indirecte samenhang tussen sterk verankerde staatssoevereiniteit en nationale besluitvorming. Dat is bijvoorbeeld het geval in landen waar verdragsratificatie onder omstandigheden voorwerp wordt gemaakt van een referendum (denk bijvoorbeeld aan Denemarken).³³

Wat verder opvalt als we de wereldlijst langslopen is dat – als we Zwitserland buiten beschouwing laten (bijna in zijn eentje goed voor de helft van alle landelijke referenda) – de meeste referenda obligatoir en decisief zijn. Ook dat verwondert niet als je je realiseert dat het aandeel grondwetsreferendum het grootste aandeel neemt in de categorie niet-Zwitserse referenda. Daarna volgen de referenda over territoriale kwesties en dan de verdragsratificaties.

Wat ook vast te stellen is dat de populariteit van referenda de afgelopen eeuw is toegenomen (1912-1993). Er werden meer referenda georganiseerd in meer landen dan in de eeuw daarvoor (1800-1912). En ook dat zal denk ik nauwelijks iemand verbazen.

Voorstanders van het referendum zien dit instrument nogal eens als het vanzelfsprekende sequel van de democratiegedachte. Tegenstanders brengen meestal praktische bezwaren in

e Vooroordelen?

Voorstanders van het referendum zien dit instrument nogal eens als het vanzelfsprekende sequel van de democratiegedachte. Tegenstanders brengen meestal praktische bezwa-

ren in. Theorie versus praktijk in wezen, op een enkele uitzondering na: er zijn er die beweren dat referendum en representatieve democratie ook principieel niet met elkaar te rijmen zijn.³⁴ Over de bezwaren tegen referenda, zoals die bijvoorbeeld ook in Nederland wel naar voren zijn gebracht (zie paragraaf 3), doen Butler en Ranney een aardig boekje open. Hun rechtsvergelijkende onderzoek laat zien dat een aantal van die bezwaren niet rusten op feiten en ervaringen, maar op vooroordelen. Zo is bijvoorbeeld niet te staven dat referenda sterk precedentscheppend zijn, dat referenda meestal beslist worden door krappe meerderheden, dat het instrumenten zijn voor radicale (onberaden) veranderingen, of dat het publiek 'houdt' van referenda.³⁵ Ik haal dit punt even naar voren om duidelijk te maken dat we nog maar weinig weten van de werkelijke, typische gevolgen van referenda, dat het ernaar uitziet dat de context bepalend is en rechtsvergelijking op systeemniveau – het vergelijken van de instituties en juridische regimes op basis waarvan referenda worden gehouden – moeilijk is en resultaten ervan vaak ook weinigzeggend zijn.

Nationale referenda zijn niet altijd een zegen: ze kunnen vervelende gevolgen hebben

f Randvoorwaarden – minimumeisen

Al worden ze dan schijnbaar wereldwijd populairder,³⁶ nationale referenda zijn niet altijd een zegen: ze kunnen vervelende gevolgen hebben. Zo kunnen ze leiden tot instabiliteit van bestuur, kunnen ze worden misbruikt (door manipulatie van het electoraat, manipulatie van de vraagstelling, doelbewuste misinformatie, politieke spelletjes of verdrukking van rechten van minderheden), kunnen ze leiden tot bestuurlijke verlamming of conservatisme en kunnen ze ook de financiële en economische huishouding van een staat in de war schoppen.³⁷ Dat hoeft allemaal niet te gebeuren, maar het risico bestaat. Verschillende landen hebben die risico's proberen af te wenden, bijvoorbeeld door een drempel in te bouwen. Alleen wanneer voldoende kiezers erom vragen wordt een referendum georganiseerd of een referendum wordt slechts bij een bepaalde opkomst geldig geacht. Een enkele keer zijn er exclusieve constitutionele 'triggers' (bijvoorbeeld alleen in geval van grondwetsherziening of ratificatie van een verdrag, of een voorgenomen/vastgestelde parlementaire wet kan een referendum

worden georganiseerd, anders niet, etc.). Veel politieke systemen werken ook met generieke uitzonderingen. Zo is het in nogal wat landen niet mogelijk om over begrotingen, budgetten, belastingen, buitenlands beleid en grondrechten te referenderen. Ook hier is het weer lastig om een patroon te herkennen: de variatie van grenzen en randvoorwaarden die aan referenda worden gesteld is groot. Qvortrup, die in rechtsvergelijkende zin veel referenda vergeleek, neemt op basis van wat hij in zijn onderzoek heeft gezien een normatief standpunt in dat gedeeltelijk steunt op praktijken die hij heeft gezien.³⁸ Volgens hem is een referendum in wezen een democratisch instituut als alle andere, en daarom zouden referenda aan dezelfde soort eisen moeten voldoen. Op die grond komt hij tot drie minimumcriteria waaraan moderne referenda moeten voldoen: a) *equal participation*: alle groepen en klassen moeten op gelijke voet invloed uit kunnen oefenen op het resultaat; b) *enlightened participation*: alle deelnemende individuen moeten een basiskennis hebben van de zaken die aan de orde zijn; en c) *minority protection*: een referendum mag nooit de burgerlijke of politieke (grond) rechten van groepen of individuen bedreigen.³⁹

De variatie van grenzen en randvoorwaarden die aan referenda worden gesteld is groot

Zijn uitgangspunten zijn denk ik wel te delen, maar het zijn inderdaad minimeisen. Aan sommige grote bezwaren die wel tegen referenda worden ingebracht, zoals politieke manipulatie, verstoring van de financieel-economische huishouding, instabiliteit en polarisatie komen ze niet tegemoet. Interessant in dit opzicht zijn de aanbevelingen voor basisvoorwaarden die de commissie-Biesheuvel in 1985 op basis van rechtsvergelijkend onderzoek deed. De commissie voelde wel iets voor een facultatief, decisief en corrigerend wetgevingsreferendum. Zo'n referendum over een wetsvoorstel zou dan alleen op initiatief van kiezers plaats kunnen vinden. Bepaalde onderwerpen zouden generiek van de referendummogelijkheid moeten worden uitgezonderd, zoals wetgeving over het koningschap of het koninklijk huis, wetgeving tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, wetgeving tot vaststel-

ling van de rijksbegroting, wetgeving inzake de regeling van inkomsten uit belasting en regeling van inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid, alsmede regelingen van salaris en pensioenen van ambtenaren en hun nabestaanden.⁴⁰ Het aardige aan deze generieke uitzonderingen is dat ze een aardige weerspiegeling vormen van veel voorkomende uitzonderingen, maar dan wel in cumulatieve. De commissie-Biesheuvel voer op veilig; er werd vrij royaal uitgezonderd. De commissie kon zich voorstellen dat, indien eenmaal wat meer ervaring was opgedaan met referenda, een aantal van die generieke uitzonderingen zouden vervallen. Zover is het echter nooit gekomen, want hoe *onverstandig* (sic!)⁴¹ oud-premier Barend Biesheuvel het ook vond als bepaalde voorstellen van zijn commissie niet zouden worden overgenomen, de voorstellen voor het correctieve wetgevingsreferendum haalden het niet.

Ik noemde Nederland een referendum-avers land waar het landelijke referenda betreft. Net als in veel met ons land vergelijkbare landen wordt er al over referenda gepraat sinds het begin van de twintigste eeuw: een slepende discussie

3 Het landelijke referendum in Nederland

Eerder al noemde ik Nederland een referendum-avers land waar het landelijke referenda betreft. Net als in veel met ons land vergelijkbare landen wordt er al over referenda gepraat sinds het begin van de twintigste eeuw: een slepende discussie. Koning geeft in zijn proefschrift een overzicht van de vele oproepen en pogingen om een landelijk referendum in Nederland in te voeren. Een eerste voorstel daartoe wordt in 1903 door de sociaal-democratische voorman Troelstra ahangig gemaakt (het wordt in 1921 uiteindelijk verworpen). Een slecht bezochte Nederlandse Juristenvergadering (51 deelnemers) spreekt er in 1921 over en komt – na gedoe over de stemmingen – niet tot een oordeel.⁴² Na de Tweede Wereldoorlog wordt de roep om referenda weer luider, met liberaal Oud als fervente voorstander. Partijen als D66 nemen in het midden van de jaren zestig het 'stokpaardje'⁴³ over als onderdeel van hun politieke

38 M. Qvortrup, *A comparative study of referendums*. Manchester and New York: Manchester University Press 2002.

39 Qvortrup 2002, p. 2.

40 Commissie-Biesheuvel 1985, p. 44.

41 Commissie-Biesheuvel 1985, p. 3.

42 Zie Koning 1995, p. 235.

43 Bewust gebruikt en relevant neologisme via contaminatie.

programma tot bestuurlijke vernieuwing. De Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner) ontraadt echter de invoering van een landelijk referendum uit vrees voor vertragen en ontwrichting van verhoudingen en bestaand beleid. Voor de eventualiteit dat de regering toch zou besluiten tot de invoering van het door de meerderheid van de Commissie ontraden referendum, voegde de commissie wel een voorstel bij voor een correctief wetgevend referendum.⁴⁴ De regering (bezet door bewindslieden uit het kabinet Den Uyl) nam in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid uit 1974 het afwijzende standpunt van de Staatscommissie Cals/Donner over en voegde er nog een extra argument aan toe: referenda zouden vernieuwing in de weg staan omdat ze in het algemeen een conserverende werking zouden hebben. De vraag is of dat klopt.⁴⁵ Erik Jurgens, toen nog Kamerlid voor de PPR, liet het er niet bij zitten en diende in 1975 een motie in om de regering alsnog te bewegen de invoering van een referendum te bevorderen. Het mocht niet baten.

Daarmee stopte de veenbrand niet. In 1982 werd de – hierboven al eerder genoemde – commissie Relatie Kiezers-Beleidsvorming ingesteld (de commissie-Biesheuvel) die in 1985 onder andere adviseerde om een landelijk, raadplegend correctief wetgevings-referendum in te voeren.⁴⁶ Ook die voorstellen werden niet overgenomen en het duurde tot 1998 dat vanwege een soort bedrijfsongeval het tweede paarse kabinet van Kok het spel weer op de wagen komt. Bij het lijmen van het kabinet Kok-II kreeg D66 het voor elkaar dat het kabinet een Tijdelijke referendumwet voorstelde. Volgens die uiteindelijke Tijdelijke referendumwet – die tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2005 heeft gegolden – was het mogelijk na een inleidend verzoek (40.000 kiesgerechtigden), gevolgd door een definitief verzoek (600.000 kiesgerechtigden), een wet aan een raadplegend correctief referendum te onderwerpen. Indien uit de referendum-uitslag zou blijken dat een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen tegen de wet/regeling of goedkeuring van een verdrag was en die meerderheid ten minste 30% van het aantal kiesgerechtigden zou omvatten, zou dat een verplichte heroverweging van de aan de orde zijnde regeling betekenen. De looptijd van de wet was kort en gedurende het formele bestaan ervan werd niet één referendum gehouden.⁴⁷ Je kunt het lezen zoals je het wilt. Wellicht waren de drempels te hoog, de tijden te roerig, of wellicht is in de onbruik

het ultieme bewijs te lezen dat Nederland een referendum-avers land is. De instrumenten en procedures van de wet werden pas voor de eerste keer gebruikt nadat de wet was geëxpireerd. Op basis van de Tijdelijke referendumwet werd in 2005 het referendum over de goedkeuring van Verdrag betreffende een Grondwet voor Europa gehouden. Op 1 juni 2005 zeiden in een landelijk referendum⁴⁸ 61,54% van de kiezers ‘nee’ tegen het voorstel om de Europese Grondwet te ratificeren, tegen 38,46% ‘ja’: een klinkende overwinning voor het ‘nee’-kamp. En de opkomst was ook relatief hoog: 63,3% van de kiesgerechtigden. De Europese Unie zette daarop het grondwettelijke project in de wachtstand: een jaar bezinning moest inzicht geven in het waarom van de weerstand tegen de Europese Grondwet in Nederland en Frankrijk (waar de bevolking enkele dagen eerder ook die Grondwet verwierpen). Er werd bijna twee jaar bezonnen en daarna kwam er een nieuw voorstel dat later de basis voor het Verdrag van Lissabon vormde. Wat nu? Weer een referendum? Dat leek logisch, nu het eerste voorstel aan een referendum werd onderworpen.

Anderen meenden uit de kater van 2005 te hebben geleerd dat zoiets als een Europees verdrag veel te ingewikkeld is om aan de bevolking voor te leggen en dat ‘juni 2005’ geleerd heeft wat een pervers instrument het referendum eigenlijk is

Anderen meenden echter uit de kater van 2005 te hebben geleerd dat zoiets als een Europees verdrag veel te ingewikkeld is om aan de bevolking voor te leggen en dat ‘juni 2005’ geleerd heeft wat een pervers instrument het referendum eigenlijk is. Er werd in de aanloop naar de verkiezingen eind 2006 druk over gedebatteerd en bij de formatiebesprekingen begin 2007 besloten de coalitiepartners CDA, PvdA en CU de Raad van State advies te vragen over de kwestie of er wel of niet een nieuw referendum moet komen. Niet iedereen vond dat een goed idee.⁴⁹ In een advies van september 2007 kwam de Raad van State tot het oordeel dat een referendum over het hervormingsverdrag (het latere Verdrag van Lissabon) niet nodig was (het Verdrag zou geen grondwettelijk karakter hebben).⁵⁰ De Raad ging echter nog een stapje verder en

44 Een wetsvoorstel door de Staten-Generaal aangenomen zou dan gestuit kunnen worden per referendum waaraan ten minste 30% van het electoraat zou deelnemen. De uitslag van het referendum zou dan gelden als (onthouden van) bekrachtiging.

45 Zie Gilhuis 1981 en Butler & Ranney 1994, p. 4-8.

46 Zie Koning 1995, p. 236-246.

47 Een poging van enkele Kamerleden om de Tijdelijke referendumwet van zijn tijdelijkheid te ontdoen, strandde. Zie Voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 551, nr. 4.

48 Het eerste in meer dan 200 jaar.

49 W.J.M. Voermans, ‘Raad van State heeft geen meetlat’, *de Volkskrant* 19 juli 2007.

50 Advies van de Raad van State van 12 september 2007, nummer WO2.07.0254/B.

oordeelde dat de Nederlandse Grondwet een gesloten stelsel van goedkeuring van verdragen kent waarin parlementaire goedkeuring het uitgangspunt vormt. Dat had in de ogen van de Raad twee gevolgen. Ten eerste dat er bij goedkeuring van verdragen geen ruimte is voor bindende referenda, en ten tweede dat voor een raadplegend referendum over de goedkeuring van een verdrag als het (niet grondwettelijke) hervormingsverdrag een bijzondere rechtvaardiging moet bestaan. 'Het enkele precedent' zo oordeelt de Raad, 'is voor het houden van een referendum onvoldoende'. Daarmee zou materieel een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent.⁵¹ Iedereen heeft er dan – zo lijkt het – ook wel even genoeg van.

4 Balans: kritische factoren

Het is 3 juni 2014. Het belooft een warme dag te worden, al heeft het KNMI gewaarschuwd voor weer een van die hevige onweersbuien die de laatste twee jaar aan het einde van de dag zomaar ineens tot ontwikkeling komen. Windstoten en aanhoudende bliksemschichten, schade, en ook al vier dodelijke slachtoffers tot nu toe. Opwarming van de aarde, zo gelooft een enkeling van de oude garde nog, de rest weet inmiddels wel beter. Voor het chique gebouw van de Kiesraad in den Haag is het om 10.00 uur 's ochtends al een drukte van jewelste. Daar voor de trappen op de Haagse Herengracht staan drommen journalisten opgesteld, camera's en microfoons in de aanslag. Binnen bij de Kiesraad is de hele nacht doorgewerkt aan het tellen van de stemmen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt daar na de schandalen van afgelopen jaar niet meer mee vertrouwd. Er is gisteren bij het referendum schriftelijk gestemd. De voorzitter van de Kiesraad – sinds een jaar is dat oud-voetbaltrainer Bert van Marwijk – knippert om 10.15 uur met zijn ogen tegen de scherpe zomerzon. Het geroezemoes verstilt. Alleen oud-minister Zalm beklaagt zich 20 meter verder, onder aan de trap, nog steeds luid, tegenover een BNN-verslaggever over de wijze waarop de PVV misbruik heeft gemaakt van het uiteenvallen van de eurozone, het stabiliteitspact en het opheffen van de euro om dit referendum over het voortduren van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie te initiëren. Als Van Marwijk zijn keel schraapt stopt ook hij in het midden van zijn zin. 'Dames en heren...' kraakt Van Marwijk,

'we hebben de voorlopige uitslagen van het gisteren gehouden referendum binnen.' Hij laat een korte dramatische pauze vallen en kijkt over de rand van zijn aantekeningen naar het publiek. 'We hebben 97% van de uitgebrachte stemmen geteld...' Camera's zoomen in op Fleur Agema die duidelijk nerveus is (ze vervangt Geert Wilders): 'Dames en Heren: op de vraag of Nederland lid van de Europese Unie zou moeten blijven heeft 68% van de stemmers 'nee' geantwoord, 30% 'ja' en 2% onthoudingen.' Er klinkt gejuich.

'Bewijst deze uitslag niet het succes van referenda?', vraagt de oplettende BNN-verslaggever aan Gerrit Zalm. En die weet voor eens in heel lange tijd niet direct wat hij moet zeggen.

Veel politici en vakgenoten hielden een kater over aan het referendum over de Europese Grondwet uit juni 2005. Er was ook huiver. Huiver dat de geest uit de fles was, dat er een sleep van onbezonnen referenda zou volgen

Ik denk niet dat ik er ver naast zit dat een horrorscenario als dit wel eens rondspookt in hoofden van tegenstanders, maar ook bij voorstanders van landelijke referenda in Nederland. Veel politici en vakgenoten hielden een kater over aan het referendum over de Europese Grondwet uit juni 2005.⁵² Er was ook huiver. Huiver dat de geest uit de fles was, dat er een sleep van onbezonnen referenda zou volgen. Toch moet je je in alle eerlijkheid afvragen of een negatieve referendumuitslag over zoiets als een Europese Grondwet of – mogelijk ooit – het lidmaatschap van de Europese Unie wijst op de feilbaarheid van het referenduminstrument of juist de triomf daarvan. Bij het referendum over de Europese Grondwet moet, denk ik, worden vastgesteld dat het referendum in zoverre een succes was dat het veel kiezers naar de stembus bracht en dat er een harde correctie werd afgegeven op een vorm van intensieve politieke samenwerking – veel daarvan 'gegroeid' – waarin Nederlandse kiezers zich niet (langer) konden vinden. Voor misschien wel het eerst in veertig jaar was er werkelijk brede politieke discussie in Nederland – nu eens buiten de kringen van de experts – over waar het heen moest met de EU. Het referendum toonde ook

⁵¹ Zie paragraaf 4.2 van het advies.

⁵² W.J.M. Voermans, 'Voting for Europe; Lessons from Dutch referendums' *Journal of the Japan-Netherlands Institute*, 2010-X, p. 220-243.

aan dat er leven was na dat referendum en dat er alsnog een alternatieve uitweg uit de impasse was te vinden. Er waren weliswaar bittere verwijten naar de verantwoordelijke politici en de 'domme' of 'niet-geïnformeerde' kiezer, maar per saldo was het referendum over de Europese Grondwet natuurlijk geen mislukking. Succes of falen van een referendum laat zich niet aan de hand van de gedroomde of gehoopte uitkomst afmeten.

Of een landelijk referendum een goed of nuttig instrument is, is een vraag die zich lastig laat beantwoorden. En of het per saldo bijdraagt aan de legitimiteit van overheidsbeslissingen is wellicht nog veel moeilijker vast te stellen

Of een landelijk referendum een goed of nuttig instrument is, is een vraag die zich lastig laat beantwoorden. En of het per saldo bijdraagt aan de legitimiteit van overheidsbeslissingen is wellicht nog veel moeilijker vast te stellen. Want hoe meet je de legitimiteitsbijdrage? De uitslag van een referendum over een onderwerp zegt daar niet alles over. Want stel dat er een wetsvoorstel wordt vastgesteld over het aanlijnen van honden dat met 58% van de uitgebrachte stemmen in het parlement wordt aangenomen en – eenmaal in een referendum aan de bevolking wordt voorgelegd – met 52% van de stemmen wordt verworpen, die 31% van het electoraat vertegenwoordigen. Welke uitkomst heeft dan per saldo meer draagvlak? Het kan best zo zijn dat de 58% van de stemmen in het parlement representatiever zijn voor het gevoel van het electoraat dan de bij het referendum uitgebrachte stemmen. Enfin, voer voor rekenaars.

Al is de bijdrage van referenda aan de legitimiteit van overheidsbesluiten niet eenvoudig vast te stellen, er zijn wel twee, min of meer aanvaarde theorieën hierover. De eerste is de *Christmas Tree*-theorie die inhoudt dat referenda niet veel meer zijn dan aardige hebbedingetjes die als kerstversiering glans geven aan constitutionele besluitvormingsarrangementen die gebaseerd zijn op representatieve instituties.⁵³ Daar tegenover staat de correctie- of 'lapmiddel'-theorie, die inhoudt dat referenda het middel bij uitstek zijn om

representatieve democratie te versterken doordat ze de legitimiteitsgaten kunnen vullen die de tekortkomingen van representatieve democratie laten vallen. Binnen die theorie bestaan twee subvarianten: een die inhoudt dat referenda nuttige correcties geven, en een andere (de *Dicey*-theorie) die inhoudt dat referenda fungeren als een soort noodzakelijke tegenmacht tegen de aberraties van de representatieve democratie.⁵⁴ Theorieën dus maar geen bewijzen vooralsnog.

Een paar dingen staan wel vast. Ten eerste: dat veel landen in de wereld tegenwoordig landelijke referenda houden. Niet vaak, meestal zo nu en dan. Er is ook zeker sprake van een opmars. Wat ook vaststaat is dat traditie belangrijk is voor de frequentie, en dat de meeste referenda worden gehouden over grondwettelijke en territoriale vraagstukken. Ook belangrijke verdragsratificaties en ethische vraagstukken scoren naar onderwerp en frequentie gemeten hoog. Ten derde staat vast dat de meeste landen drempels kennen voor het houden van referenda en voorwaarden hanteren. Die zijn meestal procedureel van aard (hoeveel verzoekers, opkomst-drempels, etc.) en betreffen vaak generieke uitzonderingen.

Als we referendumpraktijken in de wereld met elkaar proberen te vergelijken dan kunnen we inderdaad zeggen dat er een aantal kritische factoren voor (succesvolle) referenda bestaan

Als we referendumpraktijken in de wereld met elkaar proberen te vergelijken dan kunnen we inderdaad zeggen dat er een aantal kritische factoren voor (succesvolle) referenda bestaan. Ten eerste is dat traditie. Moeilijk te meten, maar de politieke cultuur en traditie van het ene land leent zich nu eenmaal beter voor referenda dan die in het andere land. Daarbij spelen zeker ook de participatiebehoefte en -praktijk een rol. Een tweede groep kritische factoren bestaat in de (democratische) minimumvoorwaarden. Bij referenda – zo zagen we in paragraaf 2 – moet, volgens de democratische theorie en de daarmee samenhangende beginselen, gelijke toegang worden gegarandeerd, is (het aanreiken van) basiskennis over het onderwerp van belang en geldt ook dat rechten van minderheden niet in het gedrang mogen komen. Een derde kritische factor wordt gevormd door

⁵³ Suksi 1993, p. 176.

⁵⁴ Zie Qvortrup 2002, p.51-69.

het onderwerp van het referendum zelf: is dat onderwerp voldoende te isoleren en is het een onderwerp dat naar zijn aard geschikt is voor een referendum (belastingen en ver vertakte financieel-economische vraagstukken zijn dat minder dan *single issues*). Een vierde en laatste te noemen kritische factor zou ik onder de noemer integriteit willen brengen. Indien een referendum speelbal wordt van politieke spelletjes of indien de vraagstelling wordt gemanipuleerd, dan zal de uitslag waarschijnlijk niet bijdragen aan de vergroting van de legitimiteit van overheidsbeslissingen.

Ik kondigde het al aan: dit is geen bijdrage geworden die zich uitspreekt voor of tegen referenda. Daar is maar moeilijk iets over te zeggen op basis van objectieve gegevens. Ikzelf denk dat er met landelijk referenda zeker wat te winnen valt, en dat de huiver ervoor in Nederland wat overdreven is. Maar

mocht ik een voorspelling doen dan zie ik het er de eerste decennia niet van komen. Ik denk dat iedereen er na drie decennia discussie en een tumultueus (maar mijns inziens geslaagd) referendum in 2005 zijn bekomst er wel van gehad heeft.

Ikzelf denk dat er met landelijk referenda zeker wat te winnen valt, en dat de huiver ervoor in Nederland wat overdreven is

Dat geeft ons mooi de gelegenheid vooral de ontwikkelingen in het buitenland bij te houden. Want, zoals Konijnenbelt het zo mooi zegt: 'Het beste leer je van je eigen fouten, maar het meest aangenaam toch van de fouten die een ander maakt.'
